

DEMOCRACIA Y DOMINACIÓN EN COSTA RICA

JOSÉ LUIS VEGA CARBALLO

INTRODUCCIÓN

Este trabajo no pretende ser una síntesis histórica, ni una interpretación sociológica global de la evolución de Costa Rica o del Estado Nacional Costarricense. Es, más que todo, una primera reflexión que persigue señalar algunas tendencias o *constantes* en dicho proceso, las que a criterio del autor permiten explicar y entender por qué en estos momentos Costa Rica presenta, ante la vista de muchos observadores de la escena política latinoamericana, una sobresaliente y hasta ejemplar excepción. En efecto, las instituciones de la democracia liberal o republicana han funcionado en ella de una manera relativamente estable e institucionalizada desde hace muchos años, sobre todo si se las compara con las de otras naciones del continente y en especial de Centroamérica. Aunque para estudiar la excepcionalidad o especialidad del caso tomaremos como campo de observación y análisis a la historia costarricense desde el periodo colonial, hacemos la salvedad de que dicha historia no es sino, hasta hace menos de una década, objeto de investigaciones sistemáticas, las cuales por supuesto tuvieron sus antecesores.¹ Esto para indicar que aquí se trata sólo de plantear unas cuantas tesis con el afán de que queden sujetas a corrección y estimulen el estudio de estos procesos, para seguir con ello contribuyendo a labrar en un camino de estudios comparativos que se ha esmerado en dejar abierto con positivos resultados Barrington Moore Jr., en sus libros seminales.²

¹ Me refiero principalmente a la obra de Rodrigo Facio Brenes. Cf. su *Estudio sobre economía costarricense* y el artículo del autor, J. L. V. "Rodrigo Facio: Aspectos de una reflexión sobre el desarrollo nacional" en: Daniel Camacho (comp.) *Debate sobre la teoría de la dependencia y la sociología contemporánea* (San José, EDUCA, 1979, 739 pp.).

² Cf. *The Social Origins of Dictatorship and Democracy* (Boston: Beacon Press 1966) e *Injustice: The Social Bases of Obedience and Revolt* (Boston: Beacon Press, 1978). Sin embargo, en este trabajo no se discutirán sus implicaciones todavía con respecto a los problemas históricos y sociopolíticos introducidos por Moore.

Asimismo deseamos contribuir a aclarar algunos de los problemas planteados más recientemente por Guillermo O'Donnell y Oskar Ozslak, en sus estudios sobre el Estado en América Latina.³

EL IGUALITARISMO BÁSICO

En el afán ya señalado de buscar las *constantes* principales en la evolución del país y su democracia representativa, observamos de inmediato una cualidad que desde hace mucho se ha venido destacando en estudios sobre la materia, que se proyecta desde el periodo mismo de la colonización española del territorio, y que aparentemente el capitalismo agroexportador no logró del todo abolir: un cierto "igualitarismo básico" entre la población.

El país pudo desarrollar un capitalismo basado en la exportación agrícola, que no tuvo que "arrastrar" superestructuras sociales e institucionales heredadas de un pasado "feudal", esclavista o despótico que quedaran incrustadas en él como resabio sobre todo de la estructura que tuvo la colonia española entre los siglos xvii y xviii. Los intentos para instaurar el esclavismo indígena o negrero, o algo semejante al "feudalismo" que en su fase suprema supuestamente exportaba España como mercantilismo,⁴ si es que los hubo no sobrevivieron más allá del periodo mencionado, y no jugaron un papel decisivo que cambiara la modalidad y la ruta de expansión hacia afuera que se hizo posible, respaldada por el régimen parcelario o pequeño-campesino que floreció en la región central y alta del país, donde se concentró y concentra cerca del 80% de la población.⁵ A pesar de que hubo núcleos territoriales donde florecieron, para propósitos productivos específicos, instituciones con sistemas coactivos de explotación de mano de obra —sobre todo indígena—, el régimen de propiedad dentro del cual se enmarcó la mayoría de la población rural, ha sido casi hasta la fecha el de la mediana y pequeña propiedad, a pesar de que en las últimas décadas las fincas más grandes tienden a crecer y a multiplicarse según lo indican los dos últimos censos de 1963 y 1973 y de que se han presentado por periodos

³ Cf. Guillermo O'Donnell, "Apuntes para una teoría del Estado", en: *Estudios Sociales Centroamericanos*, No. 20, mayo-agosto, 1978, pp. 177-220 y Oskar Ozslak y Guillermo O'Donnell, *Estado y políticas estatales en América Latina: Hacia una estrategia de análisis*, Documento de CEDES/GLACSO, No. 4, Buenos Aires, 1976.

⁴ Tal es la tesis de Pierre Vilar en "The Age of Don Quixote", *New Left Review*, No. 68, July-August, 1971.

⁵ Hemos discutido estos aspectos en "La Evolución Agroeconómica de Costa Rica: un intento de periodización y síntesis, 1560-1930", *Revista de Costa Rica*, No. 9, abril de 1975, pp. 19-70 y más recientemente en *Costa Rica: economía y sociedad en el periodo colonial, 1560-1820*, mimeo, 1979. Cf. Parte I de la tesis de Roger Churnside, *op. cit.*

fuertes procesos de concentración de propiedad.⁶ Es interesante observar que el porcentaje de trabajadores remunerados en el agro se mantuvo estable entre 1950 y 1973, años para los que el censo da las cifras respectivas de 59.53% y 58.66%; por otra parte, los trabajadores por cuenta propia pasan de 9.13% en 1950 a 22.94% en 1963 y aumentaron a 25.83% en 1973. Estos datos deben dar origen a un estudio más a fondo sobre las tendencias a la “proletarización” agraria, con el fin de encuadrar mejor las discusiones sobre la acumulación y el avance de las relaciones capitalistas en Costa Rica.

No vamos a realizar aquí un análisis exhaustivo sobre el tema del predominio o desaparición de la pequeña propiedad. Creemos que ésta es perfectamente compatible con la vigencia de un esquema generalizado de explotación capitalista de los recursos humanos y naturales del país; pero consideramos que introduce en ese esquema límites y modalidades importantes que favorecen a los procesos de democratización en el plano político. Veamos por qué.

La combinación peculiar de una economía pequeño-campesina que puso límites tanto al surgimiento de estructuras despóticas precapitalistas como a los procesos de expropiación de productores directos, y el de una moderna economía agroexportadora de orientación capitalista, hizo posible un proceso de acumulación que no fue tan despiadado e inhumano como el delineado por Marx para el caso inglés en *El Capital*, y que no siguió la misma ruta obviamente. De allí, entre otras cosas, lo absurdo de trasladar mecánicamente el esquema marxista de la acumulación al caso costarricense —y diríamos que en general al latinoamericano.⁷ Fue así como se estableció en el que nos ocupa, una especie de equilibrio inestable entre dos polos desiguales de organización productiva, social y cultural de la propiedad agraria que se impusieron ciertas reglas de reciprocidad en cuanto a la prestación de servicios y la distribución de excedentes e ingresos.⁸ A pesar de algunas tensiones surgidas, el modelo funcionó con relativo éxito como efectiva matriz articuladora de la formación social en las zonas centrales del país; y no sólo con respecto al cultivo del café sino por ciertos periodos

⁶ En este sentido el trabajo de R. Churnside apenas abre un debate muy importante. Cf. *The Development of the Labour-Force in Costa Rica*, Ph. D. Thesis, Sussex University, 1979.

⁷ A veces se olvida que en muchos países como Costa Rica, la “acumulación originaria” puede haberse realizado por la vía directa de mecanismos menos brutales, mucho más ligados a “la acción directa del hombre sobre la naturaleza que va proporcionando, de esa manera, un fondo adicional de acumulación, sin intervención de un capital adicional”. Karl Marx, *El Capital* (Buenos Aires: Editorial Cartago, 1973), I, p. 578.

⁸ Habría que incluir en esto la institución del “paternalismo”, estudiada por S. Stone, *La dinastía de los conquistadores* (San José: EDUCA, 1976). pp. 107-110.

también en la organización cañera y de otros ramos. Ya en 1933 el Estado intervino por medio del Instituto de Defensa del Café para reglamentar precisamente las relaciones entre esos polos del "pacto cafetalero" cuando la agudización de las desigualdades amenazaba con destruirlo,⁹ lo que repercutió positivamente sobre la institucionalización de los conflictos sociales y la reproducción de los capitales; luego este esquema de regulación por el Estado se extendió a otros productos. Volveremos sobre el tema cuando hablemos del Estado y su intervención.

Lo decisivo por ahora es darse cuenta de que el freno de las tendencias hacia la proletarización excesiva del campesinado no implicó un retardo insuperable en el desarrollo de los procesos de extracción y acumulación de excedentes agrícolas y monetarios. Estos se dieron conforme aumentó la productividad del trabajo agrícola; pero no dentro del marco de una expropiación masiva de tierras con una polarización tajante e irreconciliable entre asalariados y capitalistas, o entre éstos y otras clases parapetadas en sistemas en los que la explotación de la mano de obra se hiciera por métodos coercitivos, brutales y abiertamente fraudulentos.¹⁰

¿Qué implicaciones ha tenido, políticamente hablando, la particular *articulación* económico-social de la burguesía agraria costarricense con las clases subordinadas, particularmente de los pequeños y medianos propietarios? Desde un principio del desarrollo cafetalero éstos se hicieron *indispensables*. La estructura predominante de la pequeña propiedad sobre la cual se erigió dicho desarrollo, la escasez de capital monetario para iniciar las empresas por parte de los primeros cafetaleros, así como la bien conocida escasez de brazos acompañada por la posibilidad del pequeño productor "expropiado" de las tierras centrales de reconstituirse como tal en la zona de voltea o de frontera agrícola de baldíos, hicieron ver muy claramente después de los años 50 del siglo pasado, que el *bloque de poder* no podía excluir de plano a esos actores tan importantes en el desarrollo de las fuerzas productivas;

⁹ Las tendencias en este sentido fueron claramente apuntadas por Mariano Montealegre, "El problema del campesino", *Revista del Instituto de Defensa del Café*, No. 86, 1941.

¹⁰ Ciro F. Cardoso revisa todos estos aspectos en "La formación de la hacienda cafetalera en Costa Rica (siglo XIX)", *Revista Estudios Sociales*, No. 6, Septiembre/Diciembre, 1973, pp. 22-48. Muchas de las llamadas "expropiaciones" no son más que ventas voluntarias de tierras realizadas por sus dueños. Razones especulativas, en condiciones de alza de precios en las zonas de suelos más aptos para el café, indujeron la desposesión, pero sólo para fomentar la reconstitución de parcelas en la periferia agrícola, donde se subastaban los baldíos y donde con la pequeña fortuna era más fácil transformarse en pequeño empresario. Véase el resumen de tendencias que hace Cardoso en p. 60. En igual sentido Stone afirma que la formación de la burguesía cafetalera u oligarquía en vez de hacer desaparecer la pequeña propiedad, la refuerza y expande. *Op. cit.* pp. 102-105.

sin embargo, los “barones del café” eran la fracción más fuerte de la clase dominante, en cuyo nivel se ligaban por intereses pecuniarios y fuertes lazos familiares, con los grandes comerciantes importadores y con los financistas que representaban a los intereses de las casas británicas y que facilitaban el crédito para la cosecha del grano de oro, encargándose de organizar la comercialización externa del producto.¹¹ Es decir, que a pesar de los límites que imponía a la explotación típicamente salarial la no-separación de infinidad de pequeños y medianos productores de café de sus medios y condiciones tradicionales de producción, esto no significó que existiera polaridad de clases que transaban en condiciones de igualdad ni nada por el estilo. La fracción dominante dentro del bloque de poder era la de los capitalistas cafetaleros, en cuyo surgimiento y consolidación el factor crediticio-comercial fue fundamental, a veces más que la propiedad de grandes extensiones de tierra y el monopolio de la transformación de la renta del suelo en plusvalía capitalista “pura” vía un régimen salarial generalizado. Esto es importante de anotar, porque el desarrollo de los cafetaleros y de los grandes comerciantes usurarios del siglo pasado, tiene lugar como un proceso en el cual, ocupando las posiciones relativamente dominantes en el plano económico-social desde el periodo colonial, no pudieron llevarlas a un punto de absolutización o hegemonía incontrastada desde el cual impusieran un sistema de explotación y dominación despótica, coactiva, o que subordinara y hasta excluyera a la masa de los colonos pequeño-campesinos y a otros agentes en los procesos de producción y comercialización.

En otras palabras, la *reciprocidad* en el trato que se manifestaba en la interdependencia clasista, o sea en el “pacto cafetalero”, no implicaba que la clase que mayormente se beneficiaba con la extracción de excedentes y su comercio quedara inscrita en un bloque de poder como elemento co-constitutivo y no dominante; lo que sí se hizo patente fue su imposibilidad estructural de “acorrallar” y marginar a las clases subordinadas, incluso a los peones semi-desposeídos de sus parcelas a los que por lo general tuvo que proveer de medios de subsistencia en las propias fincas y pagar salarios comparativamente altos, a fin de retenerlos para que no emigraran hacia las zonas de frontera agrícola, y, más adelante, cuando se establecen los enclaves del banano y del cacao, hacia las tierras cálidas y húmedas de las costas atraídos por más altos salarios.

Bajo tales condiciones, el poder de los más grandes cafetaleros quedaba de hecho bastante limitado y reglamentado con sus funciones y tasas de ga-

¹¹ Hemos analizado esto con algún detalle en “La formación de un régimen de burguesía dependiente: el caso de Costa Rica”, en los Nos. 5 y 6 de *Estudios Sociales Centroamericanos*, 1973.

nancia.¹² Se acrecentó con ello el capital usurario lógicamente, sobre cuya base se levantó el bancario ya en la segunda mitad del siglo pasado. Podemos hablar, por consiguiente, de la burguesía costarricense para ese periodo como de una clase capitalista de tipo comercial-usurario, ya que la extracción del excedente lo hacía *principalmente* desde su posición de ventaja en la cadena de dependencias que ataban a los campesinos menores al capital financiero británico y que pasaba por el complejo del beneficio de café y el transporte a puerto de los sacos con el "grano de oro". Claro está que también eran los barones del café poseedores de las más grandes fincas; pero su imperio descansaba esencialmente sobre el poder económico y social que directamente ejercían en las inmediaciones del beneficio sobre otros productores que hacían las "entregas". Esto hizo a los grandes cafetaleros *políticamente vulnerables* ante las presiones y demandas que "desde abajo" comenzaron a aparecer después de 1890, lanzadas por los sectores subyacentes de la población en busca de reformas que ampliaran sus horizontes de participación política y mejoraran sus condiciones de vida.¹³ De más está mencionar la importancia de todo ello para el surgimiento y desarrollo de instituciones democrático-liberales, en especial la del sufragio que se fue haciendo cada vez más universal.

En síntesis, que en el plano sociopolítico costarricense, se fijaron primero barreras a la destructividad ilimitada, tanto humana como material del capitalismo agrario. Con las leyes de este régimen se familiarizó pronto casi toda la población, en clara disposición mercantil que llamó mucho la atención de los viajeros del siglo XIX. Pero luego, paulatinamente, a base de presiones y luchas, avances y retrocesos que todavía están por estudiarse en detalle, la masa de pequeños y medianos productores, artesanos y pequeños empleados, peones y carreteros, fue valiéndose de la posición comparativamente ventajosa que tenía dentro de la articulación clasista que regulaba a la formación social y la extracción de excedentes, para arrancar concesiones a los barones del café y del comercio, a pesar de las resistencias que éstos pudieron oponer. Se abrió entonces, especialmente entre 1890 y 1910, como lo veremos más adelante, el camino de la ruptura del sistema oligárquico de gobierno y cambió radicalmente el estilo del ejercicio del poder

¹² Recordemos además que el cultivo y el transporte del café absorbió grandes cantidades de mano de obra que no pudo ser sustituida por aplicaciones tecnológicas, lo que en condiciones de escasez de brazos, impedía la formación de un "ejército de reserva" por la peculiar composición orgánica del capital. Cf. Churnside, *op. cit.*, pp. 168 y siguientes.

¹³ Stone señala otras vulnerabilidades, principalmente de los grandes cafetaleros, debido a que los hijos de éstos que no se aplicaban por herencia al manejo de las fincas y beneficios, se dedicaban a las profesiones y a la política, asumiendo posiciones críticas o liberales. *Op. cit.*, pp. 262-263.

en Costa Rica. Y con respecto propiamente al desgaste del sector cafetalero después de esos años habrá que mencionar los avances logrados con la creación del Instituto de Defensa del Café en el año 1933, que atrajo la intervención del Estado para obtener mejoras en las relaciones de los débiles con los grandes exportadores-beneficiadores. Años más tarde, con la ley del Régimen de Relaciones entre Productores y Beneficiadores y Exportadores de Café, del año 1961, se avanzó más hacia un relativo debilitamiento de los cafetaleros. Además, en la segunda mitad de este siglo han tenido que competir y compartir con otras nuevas y pujantes fracciones de burguesía en la configuración del bloque de poder, que se ha diferenciado bastante a partir del proceso integracionista centroamericano y la ampliación del mercado interno, teniendo que incluir entre otros actores, a los nuevos industriales, a la “burguesía gerencial”, a los altos jefes de la “burguesía burocrática” (que controla los puestos estatales por turnos), y aun a importantes sectores de las clases medias, burocráticas y no-burocráticas sindicalizadas o aglutinadas alrededor de los colegios profesionales, y a otra infinidad de grupos de presión y de interés.

Al ingresar estas nuevas fracciones de clase como actores políticos, se ha consumado un interesante proceso de *diferenciación* a nivel de la clase dominante y del bloque en el poder, que se venía perfilando desde mediados del siglo XIX cuando los historiadores señalan la primera división —y también los primeros conflictos— entre grandes productores-exportadores de café y comerciantes exportadores. Lejos ha estado la clase dominante costarricense de haber mostrado monolitismo a lo largo de su trayectoria histórica, la que en medio de una creciente diferenciación muestra conjuntamente una gran *continuidad*, muy bien ilustrada por Stone en su obra ya mencionada.

Más lo decisivo para el tema que nos atañe es que conforme progresaron y se consolidaron esas diferenciaciones y surgieron distintas fracciones de clase en el bloque de poder, en vez de desmantelarse el esquema básico de fuerzas y contra-fuerzas que alentaba al igualitarismo y a los diversos procesos de democratización, éste se ha visto reforzado en la medida en que la competencia por votos escasos entre esas fracciones y sus organizaciones partidistas, ha contribuido a que se hagan concesiones favorables a las redistribuciones de ingreso y a la apertura de canales de participación. Y esto ha sido tan importante para el desarrollo del modelo de la democracia costarricense que nos atrevemos a introducir la hipótesis de que *sin ese divisionismo* de la clase dominante, que ha ido acompañado de su “expropiación” con respecto a los medios de administración, o aparato de Estado, como lo veremos más adelante, hubiera sido muy difícil que avanzaran los procesos de democratización; pues la clase dominante hubiera podido blo-

quear las reformas, presentando un frente antagónico unificado y contestando incluso autoritariamente los retos provenientes "desde abajo".

Somos contrarios pues a la tesis de que el esquemá del igualitarismo, entendido como relativo a las particularidades costarricenses, se haya deteriorado a raíz del surgimiento de nuevas fracciones de clase dominante, sino que por el contrario se ha matenido —y quizás hasta reforzado— en la medida en que dichas fracciones han tendido a proyectarse a la palestra política en busca del apoyo popular y de las clases medias para sus diversos "proyectos nacionales". El bloque de poder se ha diversificado evidentemente y nuevos procesos de acumulación, concentración y centralización de capitales han sucedido, algunos sumamente rápidos; pero al haberse mantenido abiertos los mecanismos de la participación y la influencia ciudadana en la elección de los conductores políticos del Estado, la legitimación de aquellos procesos ha requerido un accionar político electoral que ha resultado ser muy favorable para que, a pesar de las desigualdades socioeconómicas existentes, se pueda hablar de un proceso concomitante de integración nacional.

LA INSTITUCIONALIDAD ESTATAL

Congruente con el firme devenir de las relaciones sociales favorables a un tipo de desarrollo capitalista "híbrido", en el sentido en que lo hemos aclarado, se fue formando, o más bien con-formando, un Estado liberal democrático que reunía características que conviene examinar brevemente.

Hay acuerdo entre los estudiosos de la historia costarricense en que, así como el peso de las estructuras precapitalistas sean feudales, patrimoniales o señoriales, fue en Costa Rica muy bajo o nulo, en el plano político el Estado (concebido como una relación social de dominación y como articulación general de la sociedad) y su aparato administrativo (la objetivación de dicha relación) fueron muy débiles y periféricos dentro del conjunto de la organización colonial de la corona española que se centraba en la Capitanía General de Guatemala.¹⁴ Además, los funcionarios de ésta se dedicaron a impedir que política o militarmente los inquietos y algo anárquicos colonos de su periferia sur cercana a Panamá, pudieran ampliar su comercio externo y fortalecer sus instituciones públicas, bajo el temor de que esto incrementara las tendencias separatistas o produjera una gravitación autónoma más fuerte de aquéllos con respecto al "transitismo" panameño y, por ese medio, una dualidad de poderes en el resto del Istmo. Y cuando se logró abrir algunas nuevas vías de desarrollo de la economía colonial en Cos-

¹⁴ Cf. Rodrigo Facio, *Trayectoria y crisis de la Federación Centroamericana*. (San José: Imprenta Nacional, 1949).

ta Rica, con el cacao y el tabaco, se hizo al final del ciclo regional más favorable de exportación de los productos, lo que deflacionó todavía más a la estructura e impedía su “despegue”, así como el surgimiento de una poderosa aristocracia agraria por sobre el núcleo amplio de los pequeños colonos-agricultores, comerciantes y contrabandistas pueblerinos.¹⁵

De tal modo que la ex-colonia entró al periodo de formación de un Estado Nacional en 1821, con una estructura administrativa raquítica que giraba, con rentas de apenas entre 10 a 15 000 pesos, alrededor de la famosa “factoría de tabacos” que se había ubicado en San José, distante de Cartago, la capital colonial y sede del gobierno y las familias más poderosas.¹⁶ Una vez que en 1823 se logró el traslado de la capital nacional a San José (hecho que se ratifica definitivamente en 1835 a raíz de la llamada Guerra de la Liga), se pasó a centralizar y concentrar allí la administración, así como el mando sobre los cuarteles. Con estas medidas se asentaron las bases mínimas de un gobierno estable, que se vieron luego muy fortalecidas con el ascenso al poder del abogado y comerciante Braulio Carrillo (1838-42), quien impulsó con mano dura la lucha contra los localismos municipalistas e introdujo importantes avances en la legalización del orden administrativo y financiero.¹⁷ Se puede decir que realizó las tareas que con gran facilidad permitieron a la emergente clase cafetalera apoderarse directamente de un pequeño, pero eficaz, aparato adicional de poder, que se expandía paralelamente con el auge exportador y que le sirvió de apoyo en su lucha tendiente a controlar las mejores tierras y las probabilidades de lucro frente a los pequeños productores de café, los comerciantes y los carreteros del Valle Central. Con Carrillo se hizo posible la transición del sistema de *Estado paternal-ilustrado* al estilo de las administraciones del Presidente Mora Fernández (1825-33) a un *sistema patrimonial-oligárquico*, en el cual el Estado aparece como una entidad poco diferenciada de la “sociedad civil” y del control directo que sobre él ejercen los capitalistas sin contar casi con el apoyo de mediaciones ni racionalizaciones que disimularan o encubrieran su papel controlador.¹⁸

¹⁵ Cf. el excelente estudio de Murdo J. Macleod, *Spanish Central America, A. Socioeconomic History, 1520-1720* (Berkeley: University of California Press, 1973).

¹⁶ Cf. Marco Antonio Fallas, *La factoría de tabacos* (San José: Editorial Costa, 1972) y Ligia Estrada, *La Costa Rica de Don Tomás de Acosta* (San José: Editorial Costa Rica, 1965).

¹⁷ Para más detalles el artículo del autor “Algunos procesos sociales y económicos en los inicios del desarrollo político de Costa Rica”, *Revista de la Universidad de Costa Rica*, No. 31, septiembre de 1971, pp. 129-140.

¹⁸ Cf. del autor, *La evolución del Estado en Costa Rica: una primera aproximación general, 1821-1979*. Proyecto de Investigación ICAP. Fundación Ford, Doc. No. 11, Abril de 1979, San José, Costa Rica.

En efecto, una vez salido Carrillo del poder y expulsado el general Morazán que lo derrocó en 1842, los capitalistas de nuevo cuño comenzaron a ocupar posiciones relevantes en la estructura del Estado, evidenciando en el plano institucional el poder que ya disfrutaban en los otros ámbitos de la sociedad y en la vida económica. Además, para todo ello contaban siempre con el respaldo y el respeto de los embajadores del capital británico, con quienes guardaban estrechas afinidades e intereses que fueron más allá del corto plazo, llegando hasta los años 40 de este siglo, cuando los bancos locales se hicieron cargo de la financiación de toda la cosecha de café.¹⁹ Hasta esa fecha, la vinculación externa que fomentaba la permanencia de esa constelación de intereses creados, fue decisiva para la consolidación del poder de Estado, para su reconocimiento internacional y para el papel (y sus límites) que podía jugar internamente. Pero a mitad del camino, aproximadamente a la altura de las dos últimas décadas del siglo pasado, importantes cambios en la estructura de aquel poder se dieron, una vez desaparecido el general Tomás Guardia, hombre fuerte en la década anterior, introductor del capital extranjero en el país y verdugo político-militar de la clase dominante a la que arrebató, en un primer y decisivo paso, el manejo directo y familiar del aparato de Estado, dando inicio a la redefinición a fondo que de su papel harán los liberales después de su muerte.²⁰

Estas cortas anotaciones historiográficas eran indispensables para poder indicar la ruta de la temprana diferenciación e institucionalización en Costa Rica de un Estado de corte liberal que, sin dejar de responder a los intereses generales y básicos de la clase dominante criolla y del capital extranjero que fluía en esa época hacia el país, adquirió rasgos más definidos de ente público, de aparente neutralidad clasista y de mayor racionalidad legal. Asistimos, entonces, a una nueva transición, esta vez de un *Estado de tipo patrimonial-oligárquico*, donde además se usaba a discreción la ilegalidad y el intervencionismo militar para solucionar las crisis de continuidad, a un *Estado liberal-oligárquico*, en el cual las funciones de la estaticidad se separan o aíslan (relativamente) del ámbito familístico y de controles directos y evidentes que ejercía la clase dominante, y se trasladan a un equipo o *élite* gobernante que se desenvuelve de manera especializada en el campo

¹⁹ Carmen de Malavassi y Belén André, *El café en la historia de Costa Rica*, tesis de grado. Universidad de Costa Rica, 1958.

²⁰ Sobre este periodo histórico y las pugnas de Guardia con la "oligarquía", ver de Ricardo Fernández Guardia, *Cartilla histórica de Costa Rica* (San José; Imprenta Lehmann, 1967), pp. 116-118. Afirma el autor que con la llegada del general Guardia se dio "la anulación de las oligarquías político-mercantiles a merced de cuyos intereses estuvo el poder público por muchos años" (p. 117). Semejante tesis sostiene también Rodrigo Facio en *Estudio sobre economía costarricense*, tomo I (San José: Editorial Costa Rica, 1972), p. 212.

político o de lo público.²¹ Desde allí esta élite organizó y legitimó la dominación con cierta flexibilidad y astucia propias, que por lo general no lograban desplegar los hombres de negocios cuando les tocaba a ellos mismos ocupar las posiciones y los mecanismos del mando gubernamental. Pero ¿cómo interpretar esta especie de “expropiación” o retiro de los capitalistas de las funciones de manejo del Estado y sus políticas públicas? ¿Qué implicaciones tuvo esto para el proceso de democratización y estabilización de la sociedad costarricense en momentos de fuerte penetración del capital extranjero?

Lo primero y más evidente que se observa es *la atenuación y casi liquidación del intervencionismo militar en lo político*, el cual se venía dando desde que el presidente Braulio Carrillo diera el primer golpe de Estado en 1838, abriendo con ello una etapa de inestabilidad y autoritarismo que se fue agudizando conforme la concurrencia mercantil y las crisis agudizaban las divisiones y conflictos —por lo demás esperables en un proceso de veloz acumulación de capitales— entre segmentos familiares de la clase dominante o entre los sectores comerciales, financieros y terratenientes de la misma.²² Sobre este punto volveremos al hablar de la hegemonía “culturalizada” de la clase dominante ejercida a través del Estado liberal-oligárquico transformado más adelante en gran educador popular.

Lo segundo es que, contrario a lo que esperarían muchos defensores de una concepción marxista lineal o mecánica, el distanciamiento de los hombres de negocios con respecto a las responsabilidades del ejercicio directo, abierto e implacable del mando en lo político y estatal así como su sustitución por una intelectualidad burguesa dirigente, *fortaleció al capitalismo criollo y por otra parte afianzó los nexos con el capital extranjero*, disimulándolos, racionalizándolos y garantizándolos efectivamente no sólo con el capital y las tierras de los cafetaleros, sino esta vez además con la base tributaria sostenida por toda la población, base que se había ampliado sustancialmente desde mediados de siglo. En otras palabras, lo que sucedió fue que

²¹ No podemos aquí hacer un análisis de los condicionantes económicos de esta transición. Señalemos únicamente que esto sólo fue posible debido al auge y madurez alcanzado por la economía agroexportadora capitalista. Así por ejemplo, en la década 1865-1874 los aumentos anuales promedio de la exportación de café duplicaron a los de la década anterior 1855-1864; y entre 1875-1884, la expansión continuó, aunque a un ritmo más lento. Esto nos indica que los procesos de acumulación *habían* ya contribuido a la consolidación de una nueva clase, que era poseedora de los 256 beneficios de café existentes en 1880 y que controlaba la vida comercial y financiera. Cf. Churnside, *op. cit.* p. 239 y tablas 4.1 y 4.2.

²² Cf. Rafael Obregón Loría, *Conflictos militares y políticos de Costa Rica* (San José: Imprenta La Nación, 1951). Hemos tratado este tema en varios ensayos publicados en la revista *Respuesta*, titulados “¿Militarismo en Costa Rica?”, en sus números 4, 5 y 6 del año 1979.

el Estado se tornó así en un mejor y más eficaz garante y coadministrador de las relaciones sociales fundamentales sobre las cuales se asentaba todo el sistema de dominación *qua* sistema y no como conjunto específico, particularista o patrimonial de familias o individuos. No decimos que en esas décadas finales del siglo pasado se completara este proceso, sino que alrededor de las mismas tuvo sus inicios y afirmación definitiva como constante histórica que ulteriormente se seguirá elaborando.

En tercer lugar, la institucionalización del Estado y su clara delimitación con respecto a la sociedad civil y al ejercicio del dominio clasista, *lo llevó rápidamente más allá del esquema del Estado "gendarme"*. Por una parte, desde los inicios de su formación como Estado Nacional, el gasto público que se extraía de las antiguas rentas coloniales —principalmente del tabaco y del aguardiente y del producto de los impuestos de aduana—, se dirigió hacia la creación de infraestructura favorable al desarrollo del cultivo del café y hacia la construcción de edificios públicos para albergar en ellos a los funcionarios cuyo número iba creciendo paulatinamente. Luego llegó hasta un 40%, lo que de esas rentas tuvo que destinarse al pago de la deuda externa contraída a raíz de los contratos ferroviarios de 1871 y subsiguientes; pero también en este caso, el Estado aumentó su base tributaria y extractiva para invertir en un proyecto que beneficiaría eventualmente a los capitalistas nacionales, aunque ahora nos percatamos de que el principal favorecido fue Mr. Minor Keith y luego la United Fruit Company a partir de 1899, quienes se valieron del ferrocarril para montar sobre éste el "enclave" bananero sin participación de los capitalistas locales. En general, el *record* de gastos públicos en infraestructura tanto del Estado patrimonial-oligárquico (1840-1870) como del liberal-oligárquico (1870-1940), fue impresionante, así como el viraje que muy a principios de este siglo, se observó en cuanto al traslado de fondos del ramo militar y policial hacia el de educación, lo que indicó una variante en el estilo de la dominación gestada desde varios lustros atrás.²³

Después de la Primera Guerra Mundial, y a pesar de la reacción desatada contra los intentos renovadores del presidente González Flores (1914-17) quien aspiraba a ampliar las funciones del Estado, el intervencionismo de éste fue en ascenso en campos que afectaban de manera directa la rela-

²³ Una importante recopilación de datos sobre todos estos aspectos puede hallarse en Maarten Romijn, "Contribución al Proyecto de Investigación Nacional Evolución Histórica del Sector Público de Costa Rica". Proyecto de Investigación ICAP-Fundación Ford, Doc. No. 10, abril, 1979, en el cual basamos nuestras interpretaciones para el análisis del gasto público y las tendencias intervencionistas del Estado. Sobre el intervencionismo del Estado patrimonial-oligárquico. Cf. del autor, "*La Intervención Estatal dentro del campo económico durante el periodo oligárquico*", (Heredia: UNA, 1979).

ción capital-trabajo y no sólo indirectamente su reproducción. Sin entrar a regular el funcionamiento de las empresas mercantiles —ni siquiera en el nuevo Código de Comercio de 1964 se hace—, los estadistas liberales con gran tacto y a ritmo muy lento van reaccionando ante los problemas planteados por la “cuestión social”.

Es interesante observar cómo hay marcados cambios en la orientación del Estado liberal al inicio de la década de los años veinte los cuales ya han sido bien estudiados e ilustrados.²⁴ El proceso que lleva a la entronización del Estado Benefactor en los años 1942-43, se inició mucho antes al nivel de debates sobre la “cuestión social” nacidos al calor de los movimientos populares y sindicales que desde el inicio del siglo agitaron significativamente el ambiente político nacional. Llama la atención asimismo el radicalismo de estos procesos, lo bien que resaltan en la prensa del periodo, y cómo no dejaron de traslucirse en los debates dentro de los organismos representativos del Estado, en especial la Asamblea Legislativa, lo que fue más notorio en los años 1920-25.²⁵

La legislación social y laboral de los años 40 constituyó todo un capítulo de la historia nacional, y en las materias que nos atañen, un viraje muy fuerte cuyos antecedentes hemos indicado brevemente. La promulgación del Código de Trabajo (1943), la incorporación a la constitución política del capítulo de las Garantías Sociales así como la creación de la Caja Costarricense del Seguro Social, dieron máxima expresión al intervencionismo estatal en la regulación de las relaciones obrero-patronales y consagraron el abandono de las viejas prácticas liberales, por lo menos en lo concerniente a los asalariados urbanos, ya que en las zonas rurales los derechos de la seguridad social y del sindicalismo tardarán más décadas en adentrarse. Pero los avances de los años 40 fueron muy significativos.²⁶

¿A qué conduce con el tiempo el creciente intervencionismo estatal y la expansión de su estructura administrativa y financiera que se observa sinto-

²⁴ Especialmente por Carlos Monge Alfaro, en *Nuestra historia y los seguros* (San José: Editorial Costa Rica, 1974).

²⁵ Otro aspecto inexplorado hasta el momento, pero que debe estudiarse a fondo en otra ocasión, es el de los avances del intervencionismo estatal por la vía de los contratos-ley con que se apoyó la penetración del capital extranjero desde 1871. Con los contratos ferrocarrileros y luego del banano, la energía eléctrica, la navegación aérea y el comercio de la gasolina, el Estado con gran fuerza respaldó la entrada del gran capital monopolista; pero intervenía de ese modo también restringiendo la actividad particular y el funcionamiento del mercado local para garantizar la estabilidad *general* que demandaban los representantes de ese capital. Facio apenas aborda el tema. Cf. *Op. cit.*, pp 89 y siguientes.

²⁶ Aspecto ampliamente reconocido por los tratadistas de nuestra historia, cuyas tesis revisamos en *Costa Rica: una interpretación de su desarrollo socio-político reciente, 1930-1975* (Heredia: Universidad Nacional, Cuadernos Prometeo, 1978), pp. 5-11.

máticamente a partir del año 1943 y que se acelera alcanzando volúmenes y cifras sin precedentes después de la Guerra Civil de 1948?²⁷ En una primera etapa, que entra en rigor con la llegada al poder del presidente Calderón Guardia en 1940, el Estado con el doble instrumento del capítulo constitucional de las Garantías Sociales y del Código de Trabajo y con la ampliación de sus funciones en el terreno de la seguridad y el bienestar social, adquiere el carácter de un *Estado Benefactor*, sin transgredir el marco del capitalismo, ciñéndose a “proteger” el aspecto trabajo de la relación social básica de la sociedad, que comprende a patronos y trabajadores.²⁸ Es de conveniencia general dentro de un régimen capitalista de producción que aquéllos no se excedan en la explotación de éstos, poniendo en peligro la reproductibilidad del régimen como un todo, razón por la cual el Estado actúa como equilibrador de la relación en cuanto tal, restituyendo un clima adecuado para el normal funcionamiento de los negocios y limando en lo posible los factores que atentan contra la “paz social”. De este modo el perfil interventor no transgrede los principios centrales de la dominación social; pero contribuye a redistribuir ingresos, a mejorar la calidad de la mano de obra, a combatir el desempleo y la radicalización política, y a dinamizar la demanda de bienes y servicios vía el aumento de los gastos en los renglones denominados “sociales”.

Las bases del Estado Benefactor o Social quedan establecidas en los años 40 y los resultados de la Guerra Civil de 1948 no llevan a la derogación de las leyes sociales ni a la contracción de los gastos públicos de estabilización social. Por el contrario aumentan enormemente con la fundación de innumerables “instituciones autónomas” y el llamado “sector público” se transforma en general en el motor principal que da impulso al desarrollo de los procesos de acumulación y redistribución de ingresos.²⁹ Las nuevas políticas

²⁷ Véase el gráfico XIX de M. Romijn, *op. cit.* que ilustra las tendencias presupuestarias de 1899 a 1976. En 1943 el presupuesto era de C39.5 millones; en 1950 de C129.2; en 1960 alcanzó a C326.7; en 1970 se elevó todavía más a C796.9 y en 1976 a C2 720.1 (pp. 101-102). Este año alcanzará los C8 000 millones. (Las cantidades están en Colones, moneda costarricense).

²⁸ Un resumen de las leyes laborales y de otros aspectos de interés sobre el tema tratado pueden verse en Isaías León, *Evolución histórica de la legislación social en Costa Rica*. (Tesis de grado, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1957). Hay razones de peso para sostener que la introducción de esta legislación obedeció más que todo a necesidades políticas y sociales de reforma muy ligadas a la difícil coyuntura que vivió el gobierno del presidente Calderón Guardia (1940-44), ya que evidentemente no se había iniciado el proceso de industrialización ni existía un aguijón proletariado urbano que hubiera presionado para obtenerlas. Las principales alteraciones del orden las lleva a cabo la pequeña burguesía.

²⁹ Para un panorama general en torno a este papel véase, Instituto de Investigaciones, Universidad de Costa Rica, *Estudio del sector público* (1962). Podríamos afirmar que la “función manifiesta” de las Reformas Sociales no se cumple realmente

estadistas se desatan principalmente con la llegada al poder en 1953 de José Figueres. Las sucesivas administraciones del Partido Liberación Nacional dan un empuje tal a la inversión pública que la llevan a competir o a integrarse en "joint ventures" con la privada, según un esquema que para muchos ha conducido a la aparición de un Estado que, además de ser "benefactor" se ha tornado ahora "empresario", para llenar quizás las insuficiencias de la iniciativa individual. Mas a pesar de las constantes quejas de los capitalistas y de las cámaras patronales frente a la creciente injerencia del Estado en campos que supuestamente les pertenecen, lo cierto es que ni han sido expropiados, ni han retrocedido en sus posiciones hegemónicas de influencia y poder, ni han dejado de hacer negocios y acumular capitales cuyo monto era inconcebible hace una década.³⁰ Aunque sí se ha producido una redistribución de los ingresos, aparentemente muy favorable al ensanchamiento de la clase media,³¹ esto ha ampliado el mercado interno, ha contribuido a fortalecer un clásico amortiguador de los conflictos sociales bipolares y a brindar a la misma empresa capitalista un contingente especializado de mano de obra mejor preparada técnicamente que en otras épocas. Durante los últimos veinte años y en especial a partir del ingreso en 1963 del país al Mercado Común Centroamericano, se fortaleció el desarrollo industrial dependiente, lo que también ha contribuido en general a abrir múltiples y novedosas posibilidades lucrativas para muchos "nuevos ricos"; pero también ha ido acompañado el proceso de un fuerte tutelaje estatal y de un aumento considerable de los empleados y funciones de la burocracia pública.

A este último punto deseábamos llegar. El ascenso y crecimiento de la nueva clase media ha estado sensiblemente determinado por el papel asumido por el Estado desde su transformación en institucionalidad benefactora-empresarial que se impone a la sociedad civil. Un sector mayoritario de esta clase, llamado por algunos "improductivo",³² se ha anclado al apa-

hasta entrados los años 60, cuando se inició la industrialización sustitutiva, con la formación de una más pujante clase obrera que las pudo entonces disfrutar. El campesino permaneció marginado de ellas (razón por la cual el gobierno del Presidente Oduber [1974-78], se vio obligado a lanzar el programa de emergencia denominado "Asignaciones Familiares"). Pero tuvieron la "función latente" o imprevista de contribuir al desarrollo de las clases medias, al aumento del gasto público y la expansión de las atribuciones institucionales del Estado, que han sido caras de un mismo proceso en la modernización del país y que han desvirtuado en mucho los objetivos primarios de los reformistas de los años 40.

³⁰ Samuel Stone analiza el papel jugado por estos capitalistas en su *Dinastía de los Conquistadores*, capítulo xi.

³¹ Según Víctor Hugo Céspedes, *Distribución del ingreso y consumo de algunos alimentos*. (San José: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Costa Rica, 1973).

³² Esto se debe a que como lo señala Marcos Kaplan, "la expansión de las clases medias ha resultado desproporcionada en relación al grado de desarrollo de la pro-

rato de Estado y lo maneja con muchos márgenes a favor de sus propios intereses traducidos conscientemente a nivel de un poderoso sindicalismo de cuello blanco que abarca a cerca del 60% de los empleados públicos y que viene a amplificar el potencial de sus demandas y la carga política directa que conllevan las mismas. Fenómeno nuevo en la historia del país por su importancia cualitativa y cuantitativa y que obliga a repensar la estructura y orientación de todo el esquema clasista y de la constelación de intereses.

En síntesis, que asistimos en Costa Rica a un proceso de superación de los viejos moldes del Estado Oligárquico-Liberal, que tiene sus antecedentes en las reformas intentadas durante la Primera Guerra Mundial y que se proyecta hasta los años 40, época cuando queda inaugurado el esquema del Estado Capitalista-Benefactor, el cual al intervenir en el campo de la estabilización económico-social poniendo más límites a la explotación indiscriminada del trabajo social, favorece por esa vía a los procesos de democratización interna. Da origen, sin proponérselo, al surgimiento de nuevas clases medias que han participado activamente en la vida democrática y electoral de la sociedad, reforzando los procesos de burocratización y redistribución de los ingresos. Se han abierto en esta forma nuevas oportunidades de movilidad social que han contribuido a alentar la creencia en los valores de la igualdad y la libertad. Por lo menos hasta el momento se mantienen esas clases como bastiones relativamente fuertes de la democracia representativa, dentro de cuyo marco han obtenido importantes concesiones y privilegios. Actualmente la "tecno-burocracia" estatal, densamente sindicalizada, aparece como la vanguardia sociopolítica de esas clases medias en continuo ascenso y plantea al mismo Estado retos de proyecciones difíciles, pues pueden implicar una posible "uruguayización", del modelo costarricense, con las negativas consecuencias de ello para el destino de la democracia.

LA DOMINACIÓN INDIRECTA

Varios acontecimientos y procesos aparecidos en la sociedad costarricense entre los años 1890-1930 han tenido excepcional importancia desde el punto de vista del establecimiento de un sistema de dominación que hemos denominado "indirecto", a saber un sistema que no se basa en el ejercicio coactivo ni en la permanencia de una combinación expuesta y autoritaria de poder empresarial y militar ejercido por la propia clase dominante que por esa vía aparecería también como una "clase gobernante".

No vamos a repasar en este momento todo el registro histórico que dé sus-

ductividad y de la eficiencia económica, y a la tasa de crecimiento del sistema". En: *¿Hacia un fascismo latinoamericano?* Mimeo, p. 9.

tento a la aparición de esa *tendencia* a sustituir los mecanismos directos y verticales de la dominación de clase en el periodo patrimonial oligárquico, y que eran reforzados por la intermitente intervención del factor militar, por un sistema mucho más sofisticado que combina al liberalismo y al paternalismo y los viste con ropajes de la mayor legalidad. Quizás sí valga mencionar por lo menos tres hechos importantes, antes de entrar en el análisis de la porte sociológicamente decisiva de ese proceso, que como proceso histórico tuvo sus antecedentes en el agreste liberalismo popular de principios de siglo XIX, en la tradición municipalista, y en la mentalidad ilustrada de los primeros gobernantes que impulsaron los procesos del sufragio y la educación pública. Esos hechos, que se producen como resultado de una larga maduración histórica son los siguientes: la insurrección popular de 1889, la entrada del "Olimpo" y de los gamonales a la palestra política aparejada por varias reformas electorales, y la caída altamente significativa del régimen dictatorial de los hermanos y generales Tinoco Castro en 1917, con la ayuda de los "ejércitos" liberales de maestros y escolares.

Con el primer hecho se abrió una historia respecto al sufragio popular y participación política de masas o "desde abajo", la cual, con cortas interrupciones y altibajos, ha continuado aumentando y perfeccionándose a través de las décadas siguientes, aunque sin rebasar todavía plenamente los límites que le impone el esquema de los partidos políticos personalistas o de "notables" que cala contra ella como una fatal herencia tradicional y antidemocrática.³³ Pero de todos modos lo que importa es percibir las constantes históricas detrás de las miríadas de hechos, avances y retrocesos, victorias y derrotas que han afectado el avance de las fuerzas democratizantes dentro de la sociedad costarricense. Y en este sentido la lucha de 1889 es un indicador importante de que las cosas en el país iban a tener un viraje profundo y aleccionador, que pesaría mucho sobre el giro de los acontecimientos futuros, principalmente con respecto al manejo y al estilo del poder político encarnado en las instituciones y en los funcionarios públicos tanto civiles como militares o policiales. Veremos cómo de una manera bastante generalizada, se hizo más evidente a partir de esa fecha que el Esta-

³³ Ni siquiera el Partido Comunista costarricense, después de 50 años de lucha y experiencia, ha podido superar efectivamente este esquema a cabalidad, a pesar del énfasis que en él se pone a la importancia operacional y estratégica de la "maquinaria". Mucho menos lo han logrado otras organizaciones políticas que forman parte de la trama del dominio burgués y pequeño-burgués que se ejerce sobre el país y con la cual se moviliza a las masas en periodos electorales, claro está que con el apoyo de una cada vez mejor dirigida y tecnificada publicidad orientada a "vender" los candidatos al igual como lo hacen los comerciantes. Véase del autor, *La crisis de los partidos políticos tradicionales de Costa Rica* (San José: Academia Costarricense de Bibliografía, 1978).

do debía cumplir una función distinta a la de prestar su concurso para decidir cuál fuerza social debía ganar una lucha por el control o apropiación del aparato mismo de Estado, de esa objetivación institucional y jurídica del "tercer sujeto histórico" de la sociedad burguesa dependiente.

Se comenzó así a neutralizar el peso del sesgo que aportaban las intromisiones parcializadas de las autoridades públicas (especialmente las policiales) en las contiendas electorales y retrocedió también una modalidad del dominio oligárquico que fue común en las décadas anteriores y que intermitentemente hubo de retornar para encontrar siempre fuertes resistencias que remitían a aquellos hechos tan importantes de 1889, a veces tan poco destacados por los nuevos estudiosos de nuestra historia. Claro está que los logros que examinaremos fueron parciales; pero histórica y sociológicamente fueron decisivos, ya que así se dio inicio, con respaldo popular, a la lucha por la superación del problema que implicaba la participación electoral activa de quienes ocupaban posiciones políticas y militares en el aparato de Estado. Otros logros vendrán en las décadas del 40 y el 50, con la institucionalización a fondo y la paralela neutralización de los mecanismos electorales; la entrega del mando de la fuerza pública a un Tribunal Supremo de Elecciones concebido como máxima autoridad en este campo y que actúa hoy día como un "cuarto poder" de la República; la prohibición Constitucional de la reelección presidencial y de la participación del presidente en actividades partidarias y electorales; así como de los empleados públicos en cuanto tales, y otras más que justificaron la Guerra Civil de 1948 y el nacimiento del Partido Liberación Nacional como la mayor organización política actual en el país.

Pero veamos algo directamente de lo sucedido y extraigamos las conclusiones relevantes para lo que fue el desarrollo del novedoso sistema de la "dominación indirecta" de clase en Costa Rica.

En efecto, en el año de 1889, el presidente Bernardo Soto apoyó abiertamente la candidatura "oficial" de Ascensión Esquivel como sucesor.³⁴ Después de una agitada campaña en la que reinó la más absoluta libertad de prensa y debate, éste perdió las elecciones frente a José Joaquín Rodríguez. Ante la vacilación de Soto para aceptar la derrota y con los cuarteles militares pronunciándose a favor de Esquivel, grandes contingentes de masas populares que habían venido participando activamente en el proceso electoral con una intensidad y entusiasmo nunca antes vistos en el país, sitiaron la noche del 7 de noviembre la capital y los principales poblados de la región central armados de palos, machetes y cuanto consiguieron, para exigir el respeto al sufragio y rechazar la imposición oficialista. Movilizados por una

³⁴ Para un relato y análisis de todos los hechos en 1889, véase de José María Pinaud, *El 7 de noviembre de 1889* (San José, Imprenta La Tribuna, 1942).

fogosa dirigencia política, lograron sentar un importante precedente en el camino hacia la eliminación de la injerencia directa de las autoridades públicas en las contiendas electorales, al obligar al presidente Soto a entregar el poder a su opositor y desmovilizar los cuarteles. Pero lo más importante de todo esto es que dicho precedente planteaba ya, abiertamente, la necesidad de escindir la esfera de acción del aparato de Estado frente a lo propiamente político-electoral. Al buscarse una neutralización de la injerencia electoral de los funcionarios y los policías, se permitía que el "mercado" electoral operara librado a sus propias fuerzas, sin interferencias que lo sesgaran e impidieran que efectivamente se desarrollara un verdadero "juego" político reglamentado imparcialmente por las autoridades que representarían la institucionalidad estatal misma. Es decir, que si el Estado y sus empleados tenían alguna función que cumplir, era la de velar porque la relación de poder que existía en el seno de la sociedad civil, se expresara electoralmente y fuera compatible con las exigencias y mecanismos de la relación gobernante-gobernado.

Así como la misión del Estado en el terreno económico era y es la de garantizar la vigencia y reproducción contractual de la relación social básica de clase que favorecía a una sociedad capitalista agro-exportadora, a saber, la relación entre poseedores y no poseedores de medios de producción con todas sus variantes, en el plano de lo político el Estado debía constituirse en el garante supremo del contrato político salido del juego formalmente libre de los agentes sociales que competían en el "mercado" de los votos y las ideologías por establecer una hegemonía. Y así como en un caso, el resultado de su papel debía ser el mantenimiento de la relación básica en el régimen del capital-trabajo, en el otro tenía que serlo necesariamente la relación asimétrica gobernante-gobernado, por cuya legitimación había igualmente que esmerarse en reforzar. Sin el respaldo dado a *ambas* relaciones a la vez, así como a las reglas de su configuración y reproducción, el Estado no podía aspirar a constituirse en un guardián, aparentemente neutral, del nuevo orden oligárquico establecido por la intelectualidad política de fines de siglo. Tal era, pues, la lógica oculta que emanaba de las luchas por la inauguración de una especie de *New Deal*, que entre otras cosas expulsara a los militares de la política y que, al peso de los sables y los oscuros cuarteles, sobrepusiera el de los votos que conseguían los gamonales y las "luces", que emanaban de las escuelas públicas. Y tal lógica es, por excelencia, la que rige en la "dominación indirecta" cuando una clase dominante opta por liberalizar el funcionamiento de la sociedad civil y por abrirse a un juego político más competitivo, donde el Estado contribuye a impulsar la democratización manteniendo una hegemonía ideológica que las fracciones de la clase dominante no podrían por sí solas establecer.

El primer paso hacia adelante que da la élite liberal para labrarse una *base política propia* o relativamente autónoma sobre la cual asentar la nueva república oligárquica, lo dio el presidente Ricardo Jiménez en 1910, al tender un puente hacia los gamonales de pueblo para ascenderlos a la palestra política como importantes socios y cazadores de votos en las zonas rurales, hasta el momento poco incorporadas a las corrientes de renovación política que se agitaban en los poblados mayores. Como lo señala Samuel Stone,³⁵ al abrir al gamonal la posibilidad de participar electoralmente en la integración y dirección de las municipalidades del país —que antes se circunscribían a las cabeceras de provincia que controlaban los gobernadores nombrados por el presidente de la república y que con la reforma se establecieron en las cabeceras del cantón—, Jiménez descentralizaba el poder que se concentraba en la capital, sujetaba a elección popular los mismos cargos de gobernador, e insuflaba nuevas ambiciones y ansias de poder en los dirigentes locales, que se vieron de repente lanzados de lleno a la política electoral donde lo que contaban eran los votos y, por supuesto, también las conexiones con los políticos de mayor popularidad que aspiraran a la presidencia de la república. También se establecían infinidad de trampolines de acceso a la Asamblea Legislativa que por esa vía comenzó a “popularizarse”. A partir de allí las funciones latentes y los efectos multiplicadores democratizantes de la reforma de 1910, no se hicieron esperar y se avanzó hacia lo que Gino Germani llamara hace unos años un típico régimen de “democracia representativa con participación ampliada”.

Pero los gamonales no fueron los únicos, ni siquiera los principales y más estratégicos sostenes del nuevo orden liberal-oligárquico y de su forma estatal de organización. La “dominación indirecta” requería además del “cultivo de las ideas” para ser realmente eficaz y de un acto demostrativo que le diera hegemonía a su función, el cual se tuvo a mano en 1919, cuando los liberales pudieron mostrar sus “armas” así como sus “soldados”.

Efectivamente, cuando la dictadura de los generales Tinoco emerge el 27 de enero de 1917, a raíz del “complot” oligárquico para sacar del poder al primer gran reformador anticipado del Estado-Liberal en pro del Estado-Benefactor, Alfredo González Flores, los políticos que promueven y defienden los intereses dominantes de la época, no tienen el menor inconveniente de unirse a la protesta popular y del presidente Woodrow Wilson de los Estados Unidos, en contra de los desmanes anticonstitucionales y autoritarios de un gobierno que quiso romper completamente con el nuevo trato.³⁶ Al

³⁵ *Op. cit.*, pp. 233-237.

³⁶ Para un relato de los acontecimientos ver Carlos Monge Alfaro, *Historia de Costa Rica* (San José: Imprenta Trejos, 1959), pp. 240-280; también Carlos Luis Fallas

retornar al viejo esquema de mando por medio de los cuarteles y a las formas más rudimentarias del peculado, la dictadura —que al principio contó con gran apoyo popular— violentó demasiado los principios de la previsibilidad y legalidad de una sociedad y una economía capitalistas que estaban en pleno desarrollo a pesar de los problemas de la guerra mundial. Por otra parte, al mismo tiempo se extralimitó en su misión específica, cual era la de remover al brillante reformador de su puesto y evitar que implantara sus sistemas avanzados de nueva tributación y administración financiera que los cafetaleros y grandes comerciantes no estaban dispuestos a aceptar, mucho menos cuando no había agentes sociales o de clase suficientemente fuertes y organizados como los habrá en el futuro para exigirselos. La dictadura tenía y tuvo, pues, sus días contados. Era imposible sostenerla ante las contradicciones que levantaba en diversos planos de una sociedad que por esa fecha se había acostumbrado a la fluidez y brillantez del régimen liberal, a su ideología y al estilo gubernamental de sus políticos. Y fueron éstos precisamente, los que reaccionaron contando ya con su propio “ejército” de maestros y escolares que los aplaudían en las plazas públicas y los alentaban en los corrillos. En los meses de mayo y junio de 1919, movilizaron las masas populares, esta vez contra la dictadura, e hicieron con ello avanzar los ímpetus de la democratización interna, quizás sin proponérselo conscientemente, movidos por la fuerza de las circunstancias que sobre ellos pesaban.

Desde la perspectiva que nos interesa en este estudio, la corta dictadura de los Tinoco y su mismo derrocamiento ocurrido entre el 13 de junio y el 12 de agosto de 1919, representa efectivamente facetas que son sociológica y políticamente importantes y que merecen destacarse. Sobre todo queremos insistir en la activa participación de *maestros y escolares* en la resistencia popular contra los cuarteles, fuerzas que conjuntamente con otras (inclusive las de la diplomacia y las de un barco de guerra de la marina norteamericana apostado en Puerto Limón), fueron decisivas para su caída. Si en 1889 apenas se iniciaba con brío la expansión del sistema educativo costarricense al calor de las reformas liberales, para la época de la primera guerra mundial, dicho sistema funcionaba perfectamente como una alternativa frente a la dominación autoritaria sobre las clases populares y los procesos de formación de cuadros nacionales.³⁷ En el “proyecto nacional” que se hallaba implícito en las reformas de final de siglo, la educación tenía una centrali-

Monge, *Impacto de la Primera Guerra Mundial en la Administración González Flores, 1914-1917*. Tesis de Licenciatura, Escuela de Historia, UNA., Costa Rica, 1974) y Octavio Quesada Vargas, *Proceso de restauración o la intervención americana en Costa Rica* (San José: Imprenta Alsina, 1922).

³⁷ Una visión de la época con excelente documentación y datos puede hallarse en la tesis de Fallas Monge, *op. cit.*, especialmente caps. II y III.

dad especial como función del Estado.³⁸ Este mecanismo societal, antes confundido con la gestión cuartelaria que se volvía abiertamente represiva en momentos de cambio de gobierno o de crisis interna, aparecía ahora revistiendo a un auténtico “Estado pedagogo”, a un afanoso constructor de escuelas, colegios y ateneos al servicio de la cultura y el intelecto, que respetaba la libertad de prensa y sufragio, y que sin algarabía forjaba los cuadros de maestros que eran el coro fiel que los “políticos-educadores” venían trabajando por la hegemonía ideológica en las aulas. Las escuelas que desparramaban éstos por todo el país, eran el centro desde el cual los nuevos cuadros se lucían compitiendo exitosamente en atracción, eficacia de movilidad social y prestigio con los curas, las hermitas y los restos de la autoridad tradicional y familiar en que se asentaba la vieja república patrimonial.³⁹

Pero el proceso de movilización político-cultural *no* fue espontáneo. Se percibe sobre la acción histórico-política de los cuadros la influencia prepotente de una intelectualidad orgánica superior, de un estrato o *élite* de ilustrados pedagogos, juristas, escritores, pensadores y periodistas, que bajo el título un tanto rimbombante y hasta pedante de “Olimpo”, tejieron la malla cultural protectora del nuevo orden oligárquico. Forjados en las mejores y más actualizadas tradiciones del liberalismo europeo, se dedicaron a dirigir el aparato político y cultural del Estado por cerca de dos generaciones, imprimiéndole a la “dominación indirecta” un peculiar carácter “ilustrado” que adobaban con los gestos y la lírica del ‘paternalismo de campo’. Ante ellos cedieron los empresarios, se inclinaron los gamonales, vibró la masa y se configuró poco a poco una *ciudadanía*. Fueron los verdaderos constructores de la República Liberal, de la estabilidad y seguridad burguesa, y los enterradores por varias décadas del militarismo.⁴⁰

Sin duda que este tipo de intelectualidad activa es, allí donde aparece, la alternativa ideal frente a la dominación “dura” de los aparatos policiales y es a la vez uno de sus principales enemigos; así como amiga es esa intelectualidad, aunque no incondicional, de las clases dominantes burguesas en las que se apoya y a cuyos intereses de mediano y largo plazo responde por lo

³⁸ Cf. Luis Felipe González Flores, *Historia del desarrollo de la instrucción pública en Costa Rica*. (San José, 1945).

³⁹ En 1874 se gastaban en guerra \$319 622 y \$93 620 en Instrucción; en 1888 las cifras fueron de \$358 000 y \$281 000 respectivamente; en 1900 de \$970 046 y \$801 158 y para 1905 de \$771 424 y \$1 118 185. A partir de los años 20 de este siglo los gastos de guerra disminuirán todavía más hasta verse duplicados en 1930 por los de educación: \$2 757 354 contra \$4 678 034.

⁴⁰ Para un análisis del “Olimpo”, sus antecedentes y papel histórico puede consultarse a Carlos José Gutiérrez, “Libertad, derecho y desarrollo”, *Revista de Ciencias Jurídicas* (U.C.R.), No. 1, mayo de 1963, y a Samuel Stone, *op. cit.*, cap. VIII.

general. No hay que sorprenderse pues de que, bajo determinadas condiciones críticas, sea esta intelectualidad perseguida y hasta exterminada por los estados mayores del militarismo y de las clases terratenientes de los Estados oligárquicos represivos de la América Latina. Lo cierto, en el caso de Costa Rica, es que la “dominación indirecta” que prefirieron e impulsaron las fracciones más conscientes de la clase dominante, *no* hubiera sido posible sin la cooperación y la relativa lealtad de esta *élite* que se encargó de hacer más tolerante y sofisticada la hegemonía conseguida *previamente* por la clase agro-comercial del país, con el apoyo del capital financiero británico que aportó el oro para su proyecto histórico-nacional.

Le dieron los “Olimpos” al aparato estatal y a sus funciones el carácter de *utilitarismo social* que les faltaba, aunque sin rechazar en el campo económico las ventajas del *utilitarismo individualista*. Aprovechando algunas tensiones de la clase dominante con los sectores populares hicieron resaltar las ventajas de aquél, siendo por tanto, en algunos casos, precursores en ideas del moderno Estado benefactor, intervencionista y paternal, pero no precisamente anticapitalista. Fueron, hasta donde pudieron, en este sentido, los más preclaros y oportunos sembradores de la tendencia popular-reformista que en los años cuarenta de este siglo se abrirá en pleno, señalando el nacimiento de una nueva etapa en el desarrollo del país. Pero fueron ante todo los artífices del sistema de la “dominación indirecta” que tanta eficacia ha tenido para evitar la injerencia militar y para abrir paso a los procesos de la democratización.

LA DOMINACIÓN ABSTRACTA

Aunque esta dominación funciona integralmente como un ingrediente de lo que llamamos “dominación indirecta”, desde un ángulo puramente analítico conviene separarla de ésta para observar sus funciones históricas de apoyo racionalizante y legitimador del nuevo orden liberal y democratizante establecido desde finales de siglo y cuya continuidad “reformada” observamos todavía en la actualidad.

¿Por qué hablamos ahora de “dominación abstracta”? No lo hacemos en absoluto porque fuera “irreal”, “invisible” o “ineficaz”. Es todo lo contrario; su sistematización y puesta en vigencia desde el plano de *lo jurídico* la eleva a un status estratégico, una vez que las relaciones capitalistas lograron en Costa Rica un sustancial desarrollo en el último tercio del siglo XIX y reafirmaron en el país la hegemonía de la clase dominante agroexportadora. Porque ciertamente hubo antecedentes, si se quiere prematuros, en los grandes esfuerzos legisladores del presidente Braulio Carrillo (1838-

40) que tuvieron que ampliarse y pulirse con la llegada del general Tomás Guardia al poder en 1870 y mucho más durante la *belle époque* inaugurada por los jóvenes juristas del Olimpo. Pero aquellos esfuerzos sentaron las bases desde las cuales se abrió paso, fortalecida y rejuvenecida, una tendencia legalista muy bien reconocida en nuestra historia, que fue sagazmente aprovechada para tejer el sistema sutil y para muchos invisible de la "dominación abstracta".⁴¹

Sin entrar en mayores detalles historiográficos, que aquí no interesan en sí mismos, indiquemos que el Código General comenzó a ser sustituido por una serie de códigos menores o más específicos, entre los cuales debemos mencionar el Código Penal (1880), el Código Civil (1886) y la modernización por medio de varias leyes del Código de Comercio de 1853. En el año 1901 se emitieron importantes leyes paralelas como las del Registro Civil, Ministerio Público, Notariado, Tribunales, Registro Público y otras más.⁴² Aparentemente, la confección de estos Códigos y leyes liberales y la proliferación de los famosos contratos-ley —inmodificables unilateralmente por una de las partes y que regularon la relación entre el Estado y las empresas extranjeras a partir de la firma de los primeros en 1871 para la construcción del ferrocarril al Atlántico—, son para muchos ingeniosas aplicaciones o innovaciones jurídicas que contribuyen magistralmente a la regulación *ideal* de las relaciones entre los bienes y las personas, que se establecen libremente a manera de obligación.

Lo cierto es que *detrás* de las formalizaciones jurídicas lo que se va tejiendo, en abstracto y simultáneamente, a todo lo largo del camino recorrido por los brillantes juristas liberales, no es otra cosa que la especificación y sistematización normativa de la estructura del Estado. Su papel como garante universalista (y democrático) de las relaciones sociales básicas que conforman la sociedad costarricense, queda entonces inscrito en las leyes, los reglamentos y procedimientos jurídicos que aseguran, desde un punto abstracto en apariencia y de aplicabilidad general, tanto la *coherencia* como la *previsibilidad* de esas relaciones. Al unísono se formalizaron y jerarquizaron los órganos y relaciones de autoridad y competencia de las instituciones estatales sobre todo de manera que no atentaran contra la propiedad privada y el liberalismo comercial. La dominación que se desprende de esas relaciones sociales básicas, aparece entonces como el *atributo abstracto* de un Estado que personifica la coacción que debe servir de marco de fondo al

⁴¹ Hemos extraído nuestras propias conclusiones de la excelente exposición de Carlos José Gutiérrez, *El funcionamiento del sistema jurídico*. San José: Ediciones Juricentro, S. A., 1970), que pasa revista a la evolución del mismo con sensibilidad sociológica.

⁴² Cf. Jorge E. Guier. *Historia del derecho*, "Bosquejo de una historia del derecho costarricense". (San José: Editorial Costa Rica, 1968). pp. 1157-1213.

contractualismo jurídico que priva, principalmente, en la relación capital-trabajo.

Con lo anterior queremos afirmar que una de las constantes más notables que aparece en el marco de la "dominación indirecta", es ésta de esconder y disimular bajo el manto del derecho a la articulación de clases desiguales. El poder es percibido como una función legítima que emana de órganos superiores y especializados, donde aparentemente no privan las distorsiones de los intereses e instrumentos de clase, y menos los del patrimonialismo y el personalismo. Vista desde este ángulo la actividad legisladora que se produce, bajo gran continuidad constitucional desde 1871 a 1949, es un indicador muy claro en la Costa Rica liberal, del desarrollo de las relaciones capitalistas de producción y comercio; pero lo es *también* de la transformación en algo abstracto y formal del sujeto jurídico de la compra-venta del trabajo y de todo lo concerniente y derivado de la misma, incluyendo al papel del Estado como el de su garante supremo e invocable restaurador. Que todo esto apoya, como lo hemos afirmado, a la "dominación indirecta" de clase es innegable, ya que desvanece bastante el papel coactivo de los hombres de negocios, así como el de los políticos e intelectuales que pueden actuar sigilosamente en consonancia legítima con los intereses pecuniarios. Dicho papel coactivo es "traspasado" al Estado y a sus instituciones, nivel en el cual la dominación es suavizada y se establece por añadidura según los principios reforzantes de la "ciudadanía", es decir, de los mecanismos de representación y participación en la elección de quienes legislan y por esa vía materializan las decisiones y forjan la institucionalidad del Estado, en lejanía aparente de los intereses más visibles de la clase dominante.

En Costa Rica el cultivo del legalismo ha sido un artificio que ha favorecido la democratización a pesar de representar como tal, la "dominación abstracta" de los códigos, pero resulta que esta no se ha visto como tal al ser sistemáticamente reforzada por la extensión paralela de los derechos ciudadanos a capas más amplias de la población todo lo cual ha logrado legitimarla y racionalizarla junto con la "dominación indirecta".

CONSIDERACIONES FINALES

Desde temprana época del siglo pasado Costa Rica comenzó a destacarse en el contexto centroamericano y latinoamericano por su relativa estabilidad política, respaldada por un régimen de democracia liberal representativa, el cual con breves interrupciones ha funcionado "clásicamente" como envoltura superestructural de una economía y sociedad agroexportadora. Muchos factores de índole interna y externa han debido jugar importantes papeles en ese desarrollo. En este estudio hemos escogido algunos de ellos para ela-

borar una interpretación de la ruta seguida por el país en el sentido indicado, dejando de lado por el momento la consideración de varios otros, incluyendo los de índole externa o geopolítica, que no dejan de tener una gravitación importante. Nos hemos concentrado en los siguientes:

- a) El igualitarismo básico;
- b) La institucionalidad estatal;
- c) La dominación indirecta; y
- d) La dominación abstracta.

Más que factores "causales" en el estricto sentido del término, se trata de constantes histórico-sociales que han operado lentamente en el transcurso de la evolución favoreciendo doblemente tanto el retroceso de los métodos coactivos en la dominación social como la formación temprana de un Estado Nacional de tipo democrático-liberal, en un proceso sostenido por la reproducción ampliada de los capitales agrarios sujetos a un patrón acumulacionista que no rompió los marcos de la pequeña y mediana propiedad del Valle Central.

Esas constantes son en realidad procesos impulsados por multitud de fuerzas y agentes sociales, incluyendo los movimientos y luchas de clases, a los cuales hemos hecho referencia, pero sin entrar de lleno en su consideración, ya que preliminarmente nos ha interesado sólo trazar las líneas generales del proceso histórico, más que su dinámica interna; aunque éste es un aspecto sobre el cual tenemos conciencia de la necesidad de ahondar. Pero hay todavía lagunas importantes en el conocimiento histórico de los movimientos sociales y la formación de los partidos políticos y organizaciones de clase (incluyendo las propiamente sindicales) que nos limitan sobremanera, esperamos que sólo sea temporalmente, mientras avanzan más la multitud de investigaciones que se efectúan por parte de las nuevas generaciones de estudiosos de nuestra historia social y económica. El hecho de que se le haya dado mayor énfasis a esta última, no debe implicar que se relegue la otra a segundo plano en un giro economicista que, desde un punto de vista sociológico y dialéctico, es insuficiente para explicar los fenómenos sociales en su conjunto, movimiento e interrelación estructural e ideológica.

Unas palabras finales solamente con respecto a los factores internacionales que favorecieron el proceso. Primero que todo la debilidad del nexo colonial en los siglos xvii y xviii. En segundo lugar, en el xix, la relación con el capital británico que no implicó entrega territorial alguna, ni tampoco su penetración o injerencia directa, política o militar, lo que significó que la oligarquía agrocomercial recibió un temprano y muy oportuno reconocimiento a sus esfuerzos de estabilización interna y por aumentar la produc-

tividad que sustentaba a una boyante economía exportadora. Y en tercer lugar, la entrada del capital norteamericano bananero a finales de siglo, seguido por otras inversiones en las ramas de los combustibles, las comunicaciones, la energía eléctrica y más recientemente de la industria, se ha aprovechado de las condiciones favorables que ejerce la democratización sobre el capitalismo y el desarrollo del mercado interno, más que atentado contra ellas.

Si en algunos casos se han aliado los intereses extranjeros con los nacionales en el combate de algunas medidas democratizantes, especialmente después de 1940, en las fases decisivas han sabido trabajar evitando las imposiciones, vía la negociación y la intermediación, más que la conspiración y la desestabilización. Asimismo, las élites locales han estado siempre muy conscientes de sus debilidades político-militares hacia el exterior; pero también de su fortaleza y hegemonía internas, lo que les ha valido un cierto reconocimiento de independencia que han sabido aprovechar para incluso integrarse a los procesos de la inversión foránea sacando algún partido, aunque por supuesto, no “la parte del león”. Se ha tratado en síntesis de un sistema de “dependencia negociada”, con aperturas y cierres, periodos nacionalistas de tensión y otros en donde a veces la apertura excesiva de la economía ha desestabilizado —como en la actualidad— los finos mecanismos del balance interno de fuerzas. Difícil realidad, plagada de medidas pragmáticas, que no se doblega fácilmente a los esquemas y las generalizaciones simplistas.

En síntesis, hemos querido ofrecer un esbozo de algunas tendencias de la evolución social y política costarricense, sin pretender agotar el tema. Más bien llamamos la atención sobre la necesidad de profundizar más en el estudio *comparativo* del caso y de ir precisando mejor las interrelaciones entre los distintos factores del proceso a fin de obtener explicaciones cada vez más coherentes y sistemáticas.